

PERKEMBANGAN PILIHAN KEPENTINGAN, NILAI SOSIAL DAN ASAS HUKUM DALAM HUKUM PERTANAHAN

Nurhasan Ismail*

Abstract

The choice of interest and social values in land law underwent a shift from that found in the Old Order regime to that found in the New Order regime. The choice of interest during the period of Old Order emphasized the distribution of land directly to the most people through land reform programs, while during the period of New Order up to present the emphasis is on the granting of land to people with capability to develop business activities and to increase the productivity of land use. Land law of Old Order emphasized the traditional social values which is particularistic, ascribed, and collective, while land law of the period of New Order until now emphasizes modern social values which is universalistic, performance-based, and individualistic.

The shift in the choice of interest and social values implicated social groups benefited by the choice. Land law of Old Order period developed provisions that emphasize corrective justice or positive discrimination which is more advantageous for majority group that is weaker economically, while land law provisions during the New Order period up to present emphasize distributive justice that are more advantageous for groups which are strong economically.

Kata kunci : kepentingan, nilai sosial, kelompok sosial

A. Latar Belakang Masalah

Membangun hukum merupakan proses menentukan pilihan kepentingan yang men-jadi tujuan dan nilai sosial yang menjadi dasar penyusunan norma hukum. Pilihan kedua aspek tersebut menentukan bentuk keadilan yang ingin diciptakan. Dalam kaitannya dengan hukum di bidang sumberdaya ekonomi, penentuan pilihan tersebut ditentukan oleh pilihan orientasi kebijakan pembangunan ekonomi yang ditetapkan rezim penguasa

negara. Perubahan pilihan dari aspek-aspek tersebut berdampak pada terjadinya perubahan norma hukumnya.

Istilah perubahan merupakan salah satu makna dari perkembangan sebagai terjemahan dari “*development*” yang menunjuk pada suatu proses yang sedang berlangsung.¹ Proses yang dimaksud dapat mengarah pada dua keadaan, yaitu pertumbuhan (“*growth*”) dan perubahan (“*change*”). Pertumbuhan dan perubahan merupakan dua keadaan yang

* Doktor Ilmu Hukum dan Dosen Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

¹ J. Soedjati Djiwandono, 1991, “Pembangunan Politik, ABRI, dan Demokrasi di Indonesia”, dalam *Jurnal Ilmu Politik*, Nomor 8, hlm. 53.

saling terkait satu dengan lainnya. Suatu pertumbuhan diikuti atau didahului oleh perubahan dan begitu juga sebaliknya.² Pertumbuhan dan perubahan mengandung proses yang berbeda. Pertumbuhan merupakan perkembangan yang bersifat kuantitatif. Dalam hal ini yang terjadi adalah perluasan, peningkatan, dan penambahan jumlah dari sesuatu yang menjadi obyek perkembangan. Sebagai contoh adalah lembaga sosial yang disebut keluarga yang dalam perkembangannya akan mengalami penambahan jumlah anggotanya yang akan diikuti pembentukan cabang-cabang keluarga. Di lain pihak, perubahan merupakan perkembangan yang bersifat kualitatif, yaitu berkaitan dengan pergantian, pergeseran, dan perbauran sesuatu yang lebih substansial seperti sistem nilai yang dianut, peranan-peranan, kepentingan-kepentingan, norma-norma pengatur kehidupan masyarakat.

Dalam penelitian ini, pertumbuhan dimaknakan sebagai perubahan kepentingan yang menjadi tujuan hukum dan nilai sosial yang menjadi dasar pembentuk hukum. Kepentingan dapat diartikan sebagai sesuatu yang berupa keinginan tertentu atau kondisi sosial ekonomi tertentu yang diupayakan untuk diwujudkan³ melalui penggunaan hukum dan sekaligus menjadi tujuan dari hukum. Nilai sosial merupakan konsepsi-konsepsi atau pola pikir yang dibangun dan dipercaya menjadi penuntun atau pengarah bagi sikap dan perilaku warga masyarakat,⁴ termasuk perilaku pembentuk hukum. Nilai so-

sial merupakan pedoman umum berperilaku yang ada dalam kesadaran bersama warga masyarakat, yang darinya dapat dirumuskan asas-asas hukum tertentu dan lebih lanjut akan menjadi dasar dari perumusan norma hukum.⁵

Dalam konteks pembentukan hukum oleh negara, terutama dalam fungsinya yang oleh Roscoe Pound⁶ disebut sebagai rekayasa sosial dalam kerangka mewujudkan tujuan sosial tertentu, penentuan kepentingan dan nilai sosial dalam hukum merupakan proses melakukan pilihan. Dalam pilihan tersebut terdapat alternatif antara kepentingan dan nilai sosial yang dipunyai atau dikembangkan dan dihayati oleh pembentuk hukum atau yang ada dan dihayati oleh warga masyarakat secara bersama.⁷ Dalam melakukan pilihan, pembentuk hukum terutama di negara dengan kondisi masyarakat yang majemuk dapat terjebak dalam kepentingan dan nilai sosial yang dikembangkan atau dihayati oleh mereka sendiri sehingga terjadi penyederhanaan proses yang berdampak pada pengabaian terhadap kepentingan dan nilai sosial yang diinginkan dan dihayati oleh masyarakatnya.⁸

Pilihan kepentingan yang hendak ditempatkan sebagai tujuan dari hukum dapat berupa kemakmuran seluruh masyarakat⁹ atau hanya kemakmuran sekelompok orang tertentu yang oleh Roscoe Pound¹⁰ disebut sebagai kepentingan kelas sosial yang dominan atau "self-interest of dominant social class" dan yang oleh David Trubek¹¹ dise-

but sebagai keinginan dari kelompok elit yang sedang mengalami modernisasi atau "the will of modernizing elites". Pilihan nilai sosial dapat berupa nilai sosial paguyuban/tradisional atau nilai sosial patembayan/modern¹² atau perpaduan antara nilai sosial paguyuban dengan nilai sosial patembayan yang oleh Riggs¹³ disebut sebagai nilai sosial prismatic.

Pilihan nilai sosial paguyuban lebih menekankan pada kepentingan bersama atau kolektif sebagai orientasinya, adanya perbedaan perlakuan kepada warga masyarakat berupa perlakuan khusus bagi kelompok warga masyarakat tertentu atau partikularistik sebagai sifat substansi nilai, dan kelompok masyarakat dengan ciri-ciri sosial ekonomi tertentu atau askriptif sebagai subyek yang mendapatkan perlakuan khusus. Pilihan nilai sosial patembayan lebih menekankan pada kepentingan individu atau individualistik sebagai orientasinya, pemberian perlakuan yang sama bagi semua orang dan kelompok atau universalistik sebagai sifat substansi nilai, dan kelompok orang yang mampu bersaing dalam berprestasi atau "achievement" sebagai subyek penik-

mat prioritas dari prestasi yang dihasilkan. Pilihan nilai sosial prismatic akan menempatkan kedua kelompok nilai sosial sebagai landasan untuk membangun hukum yang penjabarannya disesuaikan dengan perkembangan sosial ekonomi masyarakat tempat berlakunya hukum yang bersangkutan.

Pembentukan hukum sebagai proses menentukan pilihan kepentingan dan nilai sosial merupakan bagian dari kajian dengan pendekatan ekonomi-politik. Melalui pendekatan ini, pembentuk hukum dipandang sebagai aktor yang intervensionis dan rasional. Dalam wataknya yang intervensionis dan sekaligus rasional, pembentuk hukum seperti halnya pembentuk kebijakan sebagai bagian dari institusi negara tidak menyerahkan pilihan kepentingan yang akan menjadi tujuan hukum dan nilai-nilai sosial yang menjadi dasar pengarah perumusan ketentuan hukum terutama yang berkaitan dengan pendistribusian sumber daya ekonomi kepada kelompok-kelompok aktor dalam masyarakat, namun proses memilih tersebut dibebankan sebagai tugas dan kewenangan institusi negara.¹⁴ Hal ini dimaksudkan agar pilihan tersebut mengarah pada kondisi so-

² Ankie MM. Hoogvelt, 1985, *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*. Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 6.
³ RM. MacIver, 1954, *Society : Its Structure and Changes*, dalam Seigman, Edwin RA., dan Johnson, Alvin. *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Volume VII-VIII, the Macmillan Company, New York, hlm. 146-157.
⁴ William M. Evan, 1990, *Social Structure and Law*, SAGE Publication Inc, California, hlm. 57.
⁵ RM. Sudikno Mertokusumo, 2004, *Penemuan Hukum : Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 6.

⁶ Roscoe Pound, 1934, "Law And The Science of Law in Recent Theories", dalam *Yale Law Journal*, Volume XLIII, No. 4, February, hlm. 529-530.
⁷ Mulyana W. Kusumah, 1995, "Instrumentasi Hukum dan Reformasi Politik", dalam *Majalah Prisma*, nomor 7, bulan Juli, hlm. 4-6.
⁸ James C. Scott, 2002, "Penyederhanaan-Penyederhanaan Negara : Sejumlah Penerapan Untuk Asia Tenggara", dalam *Majalah Wacana : Mencari Format Negara Baru*, Edisi 10 Tahun III.
⁹ Satjipto Rahardjo, 2004, "Hukum Progresif : Penjelajahan Suatu Gagasan", dalam *Majalah Newsletter*, Kajian Hukum Ekonomi dan Bisnis, Nomor 59, Desember, hlm. 2.
¹⁰ Scott, 1934, *loc.cit*
¹¹ David M. Trubek, 1972, "Toward a Social Theory of Law : An Essay on the Study of Law and Development", in *The Yale Law Journal*, Volume 82, No. 1, November, hlm. 5.
¹² Hoogvelt, *op.cit*, hlm. 87-91.
¹³ Fred W. Riggs, 1964, *Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society*, Houghton Mifflin Company, Boston, hlm. 176.
¹⁴ Robert Bates, 1988, "Governments and Agricultural Markets in Africa", in Robert Bates : *Toward A Political Economy of Development*, University of California Press, Berkley, Los Angeles, hlm. 342.

sial ekonomi yang diinginkan dan yang paling menguntungkan bagi negara, meskipun akan berakibat pada pengabaian terhadap kepentingan dan nilai sosial yang diinginkan dan dihayati oleh kelompok-kelompok masyarakat.¹⁵

Dalam proses melakukan pilihan tersebut, pembentuk hukum tidak hanya bertindak secara mekanis atas dasar ketentuan hukum yang mengatur tugas-kewenangannya, namun mereka merespon terhadap kekuatan-kekuatan sosial, politik, dan ekonomi yang mendesakkan kepentingan dan nilai sosialnya untuk diakomodasi oleh pembentuk hukum.¹⁶ Ada 2 (dua) kelompok kekuatan sosial yang mendatangkan pengaruhnya terhadap pembentuk hukum dalam menentukan pilihan yaitu kekuatan sosial yang muncul dari internal negara sendiri dan kekuatan sosial eksternal yang datang dari kelompok-kelompok masyarakat.¹⁷ Kekuatan sosial yang muncul dari internal negara berupa tuntutan orientasi tertentu dari kebijakan pembangunan ekonomi atas dasar ideologi pembangunan ekonomi yang menjadi pilihan. Tuntutan demikian kemudian ditanamkan dalam kesadaran aparat birokrasi negara termasuk aparat pembentuk hukum sehingga menjadi bagian dari sikap dan perilakunya. Kekuatan sosial yang muncul dari masyarakat berupa tuntutan kepentingan tertentu dari kelompok-kelompok masyarakat yang menghayati nilai sosial yang

berbeda dan cenderung bersifat dikhotomis yaitu antara yang kontributif dengan yang non-kontributif terhadap pencapaian tujuan sosial yang diletakkan dan ingin diwujudkan oleh negara.

Dalam menghadapi kekuatan sosial yang mendatangkan pengaruhnya tersebut, pembentuk hukum di negara berkembang sebagai bagian dari birokrasi negara membiarkan dirinya terkooptasi oleh rezim penguasa yang cenderung otoriter. Artinya pembentuk hukum cenderung lebih terpengaruh oleh kekuatan sosial yang muncul dari internal negara. Dalam hal ini, Trubek¹⁸ menyatakan : *"If the legal specialists are hostile to the regime, or if existing law contains rules or principles inconsistent with its (regime) goals, legalization will merely produce a new set of conflicts. Thus, it (the regime) must also politicize the legal system by coopting the profession and neutralizing those aspects of the legal tradition antagonistic to authoritarian ends"*. Melalui politisasi sistem hukum dalam bentuk kooptasi terhadap pembentuk hukum, negara dapat menetralisasi aspek-aspek tertentu dalam hukum yang bertentangan dengan tujuan dari penguasa yang otoriter.

Indonesia sebagai negara berkembang oleh sejumlah penulis dikategorikan sebagai negara yang otoriter dengan perbedaan keotoriteran pada masa Orde Lama cenderung bersifat individual karena bertumpu pada in-

dividu presiden dan pada periode Orde Baru keotoriteran itu bersifat kelembagaan karena kekuasaan bertumpu pada peranan birokrasi negara.¹⁹ Keotoriteran penguasa Indonesia berimplikasi terhadap proses pembangunan hukum pada kedua periode tersebut yang cenderung tertutup dan tidak melibatkan masyarakat sehingga menghasilkan hukum yang represif.²⁰ Konsekuensinya, pilihan kepentingan dan nilai sosial dari hukum cenderung hanya mengakomodasi tuntutan yang datangnya dari internal negara sendiri. Tuntutan tersebut berupa orientasi kebijakan pembangunan ekonomi yang ditentukan oleh pilihan ideologi yang mendasari yaitu antara sosialisme atau kapitalisme dan liberalisme, antara pemerataan atau pertumbuhan ekonomi, atau konvergensi antara kedua ideologi tersebut.²¹ Negara Indonesia yang harus mengejar ketertinggalannya dengan negara-negara lain yang lebih maju dan mensejahterakan kehidupan masyarakatnya mendorong birokrasi dan institusi pembentuk hukum untuk hanya berfikir tentang pembangunan ekonomi dan kesuksesan pencapaian tujuannya.²² Dengan kata lain, hukum ditempatkan sebagai instrumen dari pencapaian tujuan atau orientasi dari kebijakan pembangunan ekonomi.

Penempatan pembangunan ekonomi sebagai faktor pengarah yang dominan dalam penentuan pilihan kepentingan dan nilai sosial dalam hukum sudah dinyatakan oleh sejumlah penulis. Talcott Parson dan Neil J. Smelser, sebagaimana didesripsikan oleh Johnson²³ mengemukakan 4 subsistem dari sistem sosial yaitu ekonomi yang mendorong upaya manusia memenuhi kebutuhan hidup pokok mereka, politik yang menetapkan tujuan yang ingin diwujudkan oleh mereka, sosial yang mengintegrasikan kehidupan bersama manusia melalui hukum, dan budaya yang melembagakan keteraturan perilaku bersama sebagai nilai sosial. Dari keempatnya, subsistem ekonomi seperti sistem dan ideologi kegiatan ekonomi yang dikembangkan menjadi pangkal bagi subsistem politik untuk menetapkan kepentingan yang menjadi tujuan termasuk nilai sosial yang menjadi dasarnya, yang lebih lanjut akan menentukan substansi dari subsistem hukum dan jika pola perilaku yang diatur ini berlangsung secara berkelanjutan maka akan terlembaga sebagai nilai-nilai sosial yang baru.

Konsekuensi ekonomi sebagai pangkal adalah perubahan yang terjadi dalam sistem dan ideologi ekonomi akan mendorong ter-

¹⁵ Mohtar Mas'ood, 1989, *Ekonomi dan Struktur Politik, Orde Baru 1966-1971*, LP3ES, Jakarta, hlm. xvii
¹⁶ Robert B. Seidman, 1972, *Law and Development : A. General Model*, in *Law and Society Review*, February, hlm. 321
¹⁷ Piers Beirne and Richard Quinney, 1982, Editors 'Introduction', in Piers Beirne and Richard Quinney : *Marxism and Law*, John Wiley and Sons, New York, hlm. 18-19.
¹⁸ Trubek, 1972, *op.cit*, hlm. 38.
¹⁹ Harold Crough, 1986, *Patrimonialism and Military Rule in Indonesia*, dalam Atul Kohli *The state and Develop-*

ment in the Third World, Princeton University Press, New Jersey, hlm. 242-258; Lihat juga Dwight Y. King, 1982, *Modeling Contemporary Indonesian Politics*, tidak diterbitkan.

²⁰ Moh. Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, penerbit LP3ES, Jakarta, hlm. 373-380.

²¹ Satjipto Rahardjo, 1982, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, hlm. 62-66.

²² Arief Budiman, 1991, *Negara dan Pembangunan : Studi Tentang Indonesia dan Korea Selatan*, Yayasan Padi dan Kapas, hlm. 14-15; Lihat juga Ali Murtopo, 1972, *The Acceleration and Modernization of 25 Years' Development*, Yayasan Proklamasi -CSIS, Jakarta, hlm. 48-54.

²³ Doyle Paul Johnson, 1986, *Teori Sosiologi Klasik dan Modern*, Jilid 1 PT Gramedia, Jakarta, hlm. 135-137.

jadinya perubahan kepentingan dan nilai sosial yang terkandung dalam hukum. Beberapa penulis seperti Renner,²⁴ Maine,²⁵ Boeke,²⁶ dan Dick²⁷ melalui kajian masing-masing membenarkan hal tersebut. Mereka pada intinya menyatakan bahwa perubahan ekonomi dari prakapitalis menjadi kapitalis telah menyebabkan terjadinya perubahan yaitu kepentingan yang semula untuk memenuhi kebutuhan konsumsi keluarga dengan penggunaan tenaga kerja keluarga dan penguasaan sumber ekonomi atas dasar kedudukan sosial seseorang menjadi untuk memenuhi kebutuhan pasar dengan penggunaan tenaga kerja upahan dan penguasaan sumber ekonomi atas dasar kontrak, perubahan nilai sosial yang semula berlandaskan pada nilai sosial yang tradisional menjadi nilai sosial yang modern. Semua perubahan tersebut menurut Astrid S. Susanto²⁸ menuntut perubahan hukum untuk menjaga keberlangsungannya secara teratur.

Perubahan pilihan kepentingan dan nilai sosial dari hukum yang berpangkal dari orientasi kegiatan ekonomi berimplikasi pada adanya kelompok yang lebih diuntungkan dibandingkan lainnya. Bates²⁹ menyatakan bahwa orientasi tertentu dalam

kebijakan pembangunan ekonomi yang kemudian diwadahi dalam hukum cenderung menguntungkan kelompok tertentu namun mengabaikan kepentingan kelompok lainnya. Hal senada dikemukakan juga oleh King³⁰ bahwa penetapan kebijakan ekonomi yang menjadi obyek dari kajian ekonomi-politik akan berimplikasi pada adanya kelompok yang lebih diuntungkan. Dari perspektif hukum, implikasi tersebut berkaitan dengan pilihan bentuk keadilan yang ingin diwujudkan. Ada 2 (dua) kelompok bentuk keadilan yang dapat menjadi pilihan yaitu keadilan formal dan keadilan substansial³¹. Keadilan formal lebih menekankan pada prosedur yang harus dipenuhi untuk mewujudkan keadilan, sedangkan keadilan substansial lebih menekankan pada hasil yang dapat dinikmati oleh kelompok masyarakat dari pendistribusian sumber ekonomi yang dapat dibedakan antara keadilan komutatif, keadilan korektif, dan keadilan distributif.³² Pilihan pada nilai sosial tradisional cenderung menghasilkan keadilan komutatif dengan mengutamakan sebanyak mungkin warga masyarakat yang menikmati hasil dan keadilan korektif dengan mengutamakan kelompok yang terabaikan pada periode

sebelumnya, sedangkan pilihan nilai sosial modern cenderung menciptakan keadilan distributif dengan mengutamakan kelompok masyarakat yang memenuhi syarat kemampuan berprestasi.

B. Perumusan Masalah

Pendekatan ekonomi-politik menekankan kajiannya pada pilihan kepentingan dan nilai sosial yang diinginkan untuk mendukung perwujudan dari kepentingan tersebut. Dengan pemahaman yang demikian, jika pendekatan ekonomi-politik yang digunakan sebagai instrumen untuk menganalisis perkembangan hukum pertanahan, maka permasalahan yang harus dicarikan jawaban dan dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

Pertama, bagaimana perkembangan pilihan kepentingan dan nilai-nilai sosial yang menjadi landasan dalam pengaturan hukum pertanahan pada periode yang berbeda yaitu Orde Lama dan Orde Baru?

Kedua, kelompok-kelompok manakah yang diuntungkan dari perkembangan pilihan kepentingan dan nilai sosial dalam pengaturan hukum pertanahan pada periode yang berbeda tersebut?

C. Metode Penelitian

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini memfokuskan obyeknya pada perkembangan hukum pertanahan terutama dikaji dengan menggunakan pendekatan ekonomi-politik sehingga dapat dika-

tegorikan sebagai penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif karena fokus fenomenanya adalah norma-norma hukum pertanahan dalam 2 periode yang berbeda yaitu Orde Lama dan Orde Baru sampai sekarang. Pendekatan ekonomi-politik mengarahkan fokusnya pada kepentingan dan nilai sosial yang telah dipilih menjadi tujuan dan dasar dari pembentukan hukum. Untuk itu norma hukum dikaji bukan dari narasi tekstualnya namun dari tujuan sosial yang hendak diwujudkan³³ dengan metode berfikir reflektif untuk menemukan makna yang tersirat³⁴. Fokus pada tindakan memilih tujuan dan nilai sosial menempatkan penelitian ini sebagai kajian bidang politik hukum yang membicarakan proses pilihan kepentingan termasuk nilai sosial yang mendasari pembentukan hukum.³⁵

2. Jenis Data, Alat dan Cara Memperolehnya

Sesuai dengan obyek kajiannya yaitu substansi norma hukum, penelitian ini didasarkan pada data sekunder, yaitu peraturan perundang-undangan pertanahan yang berkaitan dengan struktur penguasaan dan pemilikan tanah seperti *landreform*, bidang pengurusan hak atas tanah, dan peralihan hak atas tanah dengan menggunakan metode studi dokumen. Ada 158 peraturan perundang-undangan dari tingkatan undang-undang sampai Instruksi Menteri dengan rincian : 55 pada periode 1960-1966 dan 103 pada periode 1967-sekarang. Untuk memahami makna dan maksud norma diperlukan

²⁴ Karl Renner, 1949, *The Development of Capitalist Property and the Legal Institutions Complementary to the Property Norm*, dalam Vilhelm Aubert, 1975, *Sociology of Law*, Penguin Education, England, hlm. 33-34.

²⁵ Henry Maine, 1917, *From Status To Contract*, dalam Vilhelm Aubert, 1975, *Sociology of Law*, Penguin Education, England, hlm. 30-31.

²⁶ J.H. Boeke, 1983, *Prakapitalisme di Asia*, Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 10.

²⁷ H.W. Dick, 2002, *Munculnya Ekonomi Nasional : Tahun 1808 - 1990'an*, dalam J.Thomas Lindblad : *Fondasi Historis Ekonomi Indonesia*, Kerjasama Pusat Studi Sosial Asia Tenggara UGM-Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 33-34.

²⁸ Astrid S. Susanto, 1985, *Pengantar Sosiologi dan Perubahan Sosial*, Binacipta, Jakarta, hlm. 160.

²⁹ Bates, 1988, *op.cit.*, hlm. 345-345.

³⁰ King, 1989, *Penelitian Empiris dan Pendekatan Ekonomi Politik*, dalam *Prisma*, No. 3, hlm. 30 & 40.

³¹ Sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan : Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, hlm. 157.

³² Bill Shaw dan Art Wolfe, 1991, *The Structure of Legal Environment : Law, Ethics, and Business*, PWS-KENT Publishing Company, Boston, hlm. 19-19.

³³ Rahardjo, 2004, *op.cit.*, hlm. 2.

³⁴ Maria SW Sumardjono, 1995, "Membaca dan Memahami Undang-Undang", Surat Kabar Kompas, tanggal 26 Mei 1995.

³⁵ Rahardjo, 1982, *op.cit.*, hlm. 317.

pandangan dari ahli sebagai data primer yang diperoleh dengan wawancara.

3. Analisis Data

Merujuk pada pandangan Erl Babbie,³⁶ metode yang sesuai untuk digunakan menganalisis isi dokumen yang mengandung pesan-pesan komunikasi tertentu adalah analisis isi. Peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan mengandung pesan-pesan komunikasi dari pembentuknya kepada birokrasi pemerintahan maupun kepada masyarakat. Proses analisis dilakukan melalui mekanisme sirkuler yaitu analisis sudah mulai dilakukan selama proses pengumpulan data.³⁷ Dalam analisis isi, ada 3 (tiga) langkah yang harus dilakukan, yaitu³⁸: **identifikasi fakta** yaitu penetapan peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan sumber data, **penyusunan data** yaitu pengelompokan fakta-fakta sesuai dengan konsep pokok yaitu kepentingan sebagai tujuan hukum, nilai sosial, dan kelompok sosial yang diuntungkan, dan **pemberian makna** yaitu penentuan hubungan antar kelompok data beserta penjelasannya dan pendiskripsian-nya secara sistimatis.

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Perkembangan Pilihan Kepentingan dan Nilai Sosial Dalam Hukum Pertanahan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok

Agraria atau yang disebut dengan Undang-Undang Pokok Agraria atau UUPA sudah menetapkan kepentingan yang menjadi tujuannya yaitu sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kemakmuran bermakna pemenuhan kebutuhan materiil atau kebutuhan dasar seperti pangan, sandang, papan, pekerjaan, kesehatan, dan pendidikan dari sebanyak mungkin warga masyarakat.³⁹ Terciptanya kemakmuran diharapkan tercipta juga kebahagiaan yaitu adanya kondisi aman karena konflik yang bersumber dari persaingan memenuhi kebutuhan dasar dapat diminimalisir dan kondisi tenteram karena adanya jaminan diperolehnya kebutuhan dasar yang menjadi hak dari setiap orang.

Untuk mewujudkan kepentingan tersebut, UUPA merumuskan sejumlah asas sebagai penuntun bagi pembentukan hukum pertanahan yang lebih operasional. Asas-asas tersebut dijabarkan dari 2 (dua) kelompok nilai sosial yang berbeda yaitu nilai sosial paguyuban dan patembayan. Artinya ada asas-asas yang dijabarkan dari nilai sosial paguyuban dan sebaliknya terdapat asas-asas yang merupakan jabaran dari nilai sosial patembayan. Dengan menempatkan kedua kelompok nilai sosial sebagai pilihan, pembentukan UUPA menyadari realitas bangsa Indonesia yang majemuk dan mengakomodasi kemajemukan itu sebagai dasar membangun hukum pertanahan. Harapannya agar kemakmuran kelompok-kelompok masyarakat

penghayat nilai sosial yang berbeda dapat sama-sama dipenuhi. Dengan sekaligus dua kelompok nilai sosial yang menjadi pilihannya, UUPA dapat dikategorikan sebagai *hukum prismatik* yaitu hukum yang menjadi

kan nilai sosial paguyuban dan patembayan sebagai dasar mengembangkan asas-asasnya, yang secara lebih konkret dapat dilihat dalam Tabel 1.

Tabel 1
Nilai-Nilai Sosial dan Asas-Asas dalam UUPA

Aspek Nilai Sosial	KELOMPOK NILAI SOSIAL DAN JABARAN ASASNYA	
	Paguyuban/Tradisional dan Asas	Patembayan/Modern dan Asas
Orientasi Kepentingan	Kepentingan Bersama dengan asas : - Hak Bangsa (Ps 1 (2)+(3)) - Hak Menguasai Negara (Ps 2) - Pengakuan Hak Ulayat (Ps 3) - Bentuk Usaha Koperasi (Ps 12 (1)) - Hak Berfungsi Sosial (Ps 6))	Kepentingan Individu dg asas : - Pengakuan hak individu (Ps 4 (1) + Ps 9 (2)) - Pemaksimalan kepentingan diri dalam berusaha (Ps 10 (1) jo. Penj.Umum II (7))
Sifat Substansi Nilai	Partikularistik dengan asas : - Perbedaan perlakuan atas dasar perbedaan keadaan sosial ekonomi dan keperluan hukumnya (Ps 12 (2)) - Perbedaan perlakuan atas dasar status pelaku usaha: swasta & negara (Ps 13 (2)) - Perbedaan perlakuan berupa pengurangan/peniadaan akses memiliki tanah (Ps 7 jo. 17 dan Ps 10 jo. Penjelasan Umum II butir (7))	Universalistik dengan asas : - Persamaan bagi semua orang mempunyai tanah (Ps 4 (1) + Ps 9) - Persamaan kewajiban mengusakan dan memelihara tanah (Ps 10 (1) + Ps 15)
Subyek yang Dituju	Akriptif - Penunjukan orang sebagai penerima perlakuan khusus positif: orang yg lemah secara ekonomi (Ps 11 (2), pelaku usaha yg berorientasi pada kepentingan bersama (Ps 12 (1) + Ps 13 (3)) - Orang yg menerima perlakuan khusus negatif: yang kuat secara ekonomi seperti pemilik tanah luas (Ps 7 jo.17) dan pemilik tanah <i>absentee</i> (Ps 10 jo. Penj.Umum II (7))	Pencapaian Prestasi - Dorongan bagi semua orang utk memaksimalkan hasil usahanya melalui intensitas pengusahaan (Ps 10 (1)) - Dorongan bagi semua badan usaha untuk meningkatkan produksinya (Ps 13 (1))

Sumber : UUPA

Namun dalam perkembangan penjabarannya ke dalam peraturan pelaksanaan di dua periode yang berbeda yaitu 1960 – 1966 dan 1967 – sekarang terdapat perubahan pilihan kepentingan yang menjadi tujuan dan

nilai sosial yang menjadi dasar dari hukum pertanahan. Perubahan tersebut berkaitan dengan perubahan dari orientasi kebijakan pembangunan ekonomi yang ditetapkan oleh rezim penguasa di dua periode tersebut

³⁶ Earl Babbie, 1986, *The Practice of Social Research*, Wadsworth Publishing Co. California, hlm. 266-294.

³⁷ S Nasution, 1992, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, Penerbit Tarsito, Bandung, hlm. 27.

³⁸ Claus Krippendorff, 1991, *Analisis Isi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 20-30.

³⁹ Mubyarto, 1997, *Ekonomi Rakyat, Program IDT dan Demokrasi Ekonomi Indonesia*, Aditya Media, Yogyakarta, hlm. 19.

sebagai kekuatan sosial yang mempengaruhi pilihan kepentingan dan nilai sosial dalam hukum pertanahan sebagai instrumennya.

Orientasi kebijakan pembangunan ekonomi mengalami perubahan dari pemerataan pada periode 1960-1966 menjadi pertumbuhan ekonomi pada periode 1967-sekarang. Orientasi pemerataan menekankan pada penataan struktur penguasaan dan pemilikan sumber-sumber ekonomi dan kegiatan usaha, yang dapat dicermati dari 2 (dua) hal, yaitu : *Pertama*, penempatan *landreform* sebagai basis pembangunan ekonomi dan bagian mutlak dari revolusi Indonesia. Sebagai basis, *landreform* mengandung semangat untuk merestrukturisasi penguasaan dan pemilikan tanah sebagai faktor produksi dan tempat usaha dari yang terpusat pada sekelompok kecil pemilik modal besar ke arah yang menyebar kepada sebanyak mungkin warga masyarakat. Sesuai dengan semangat revolusi, restrukturisasi dikehendaki berlangsung dalam waktu yang relatif cepat terutama selama proses transisi dari ekonomi yang dikuasai asing ke arah ekonomi yang dikuasai kekuatan nasional namun sebelum memasuki tahapan ekonomi sosialis Indonesia. *Kedua*, penempatan pelaku-pelaku usaha yang mempunyai dampak langsung pada peningkatan kesejahteraan bersama mayoritas warga masyarakat yaitu pelaku usaha perorangan, koperasi yang kegiatan usahanya berdasarkan prinsip kegotongroyongan atau kekeluargaan sehingga hasil usahanya dapat dinikmati oleh seluruh anggotanya, dan perusahaan negara yang menjalankan usaha bagi pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat dan sumber pendapatan bagi negara. Pelaku usaha swasta besar di-

batasi peranannya hanya dalam sektor yang memerlukan modal besar dan harus tunduk pada kebijakan pemerintah dalam rangka membangun masyarakat sosialis Indonesia.

Orientasi pada pertumbuhan ekonomi cenderung menekankan pada peningkatan jumlah kegiatan usaha dan produksi yang dihasilkan. Kecenderungan demikian dapat dicermati dari substansi kebijakan, yaitu : *Pertama*, penetapan angka capaian produksi nasional dan kegiatan usaha sebagai target yang harus diupayakan peningkatannya. Untuk itu, Pemerintah dalam setiap Repelita menetapkan angka pencapaian produksi untuk semua sektor kegiatan dan rencana besaran investasi yang diperlukan untuk mendukung pencapaian peningkatan produksi tersebut. *Kedua*, kecenderungan pelibatan pelaku-pelaku usaha yang mempunyai kemampuan menjalankan kegiatan usaha dan peningkatan produksi, yaitu pelaku-pelaku usaha swasta yang memenuhi syarat modal berskala besar, penguasaan manajemen, dan teknologi.

Perubahan orientasi kebijakan pembangunan ekonomi tersebut berdampak pada terjadinya perubahan pilihan kepentingan terutama yang menjadi tujuan "antara". Artinya kepentingan yang menjadi tujuan "akhir" hukum pertanahan tetap seperti yang telah menjadi pilihan UUPA yaitu sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, namun untuk mencapai tujuan "akhir" tersebut dimunculkan tujuan "antara" yang berbeda di kedua periode tersebut. Pada periode 1960-1966 kepentingan yang menjadi tujuan "antara" hukum pertanahan adalah membagikan dan memberikan tanah sebagai faktor produksi kepada sebanyak mungkin warga masyarakat.

kat melalui bidang *landreform* agar mereka secara langsung dapat menghasilkan kebutuhan dasar hidup mereka sendiri sebagai upaya mewujudkan pemerataan dan kemakmuran rakyat. Pada periode 1967-sekarang, tujuan antara lebih ditekankan pada pemberian kesempatan kepada semua orang untuk memohon dan memiliki tanah dengan syarat mampu mengembangkan kegiatan usaha dan berkontribusi pada produksi nasional melalui bidang pengurusan hak atas tanah sebagai dukungan terhadap pertumbuhan ekonomi. Mereka yang memenuhi persyaratan menjadi perantara untuk mewujudkan kemakmuran rakyat melalui produksi kebutuhan pokok masyarakat yang dihasilkan dan lapangan kerja yang diciptakan bagi warga masyarakat.

Perubahan pilihan kepentingan yang

menjadi tujuan "antara" menuntut dukungan nilai sosial yang berbeda sebagai pengarah bagi pembentukan hukum pertanahan. Pada periode 1960-1966, kepentingan untuk membagikan dan memberikan tanah kepada sebanyak mungkin warga masyarakat terutama yang bertanah sempit dan tidak bertanah menuntut sikap dan perilaku pembentuk hukum yang berpihak pada kelompok mayoritas yang lemah tersebut. Sikap dan perilaku yang demikian dapat dibangun jika ketentuan hukum pertanahan sebagai pedoman berperilaku dijabarkan dari nilai sosial paguyuban yaitu kolektif, partikularistik, dan askriptif. Oleh karena itu, hukum pertanahan yang berkaitan dengan struktur penguasaan dan pemilikan tanah pada periode ini lebih mencerminkan nilai sosial yang tradisional seperti tersaji dalam Tabel 2.

Tabel 2
Nilai Sosial Tradisional, Asas-Asas, dan Ketentuan Hukum
Periode 1960-1966

NILAI SOSIAL	ASAS-ASAS	KETENTUAN HUKUM
KOLEKTIF	Larangan Eksploitasi Dalam Hubungan Hukum Berobjek tanah	<ul style="list-style-type: none"> Pembagian beban biaya produksi & bagian hasil yang sama antara pemilik tanah dg penggarap dlm kondisi tertentu menguntungkan penggarap Pengakhiran gadai tanah setelah 7 tahun & tanah dikembalikan tanpa uang tebusan
	Usaha bidang pertanahan dilakukan atas dasar kegotongroyongan dan kepentingan bersama	<ul style="list-style-type: none"> Usaha skala besar, menengah, kecil dijalankan dalam bentuk koperasi (PMPA 11/62) Usaha bagi pemenuhan kebutuhan rakyat & pendapatan negara dilakukan oleh perusahaan negara (ketent.HGU hasil nasionalisasi) Usaha swasta besar hrs bersifat kooperatif & negara dpt terlibat dlm manajemen usahanya
PARTIKULARISTIK	Diskriminasi perlakuan dalam pemilikan tanah & menjalankan kegiatan usaha	<ul style="list-style-type: none"> Pengambilalihan oleh negara atas tanah kelebihan dari batas maksimum dan <i>abentee</i> Pendistribusian tanah kpd kelompok ttt utk menciptakan pemilik tanah dg luas yg layak dan cukupan Pemberian hak milik kpd bank pemerintah, koperasi pertanian, organisasi sosial-agama Pemberian peranan utama kepada koperasi & perusahaan negara dlm kegiatan usaha & pembatasan peranan swasta

ASKRIPTIF	Keberpihakan terhadap kelompok orang yg lemah secara ekonomi/menjalankan usaha bagi kepentingan bersama	<ul style="list-style-type: none"> - Pemberian prioritas kpd petani miskin, mempunyai hubungan hukum & hubungan sosial dg bekas pemilik tanah untuk menerima pendistribusian & pemberian tanah - Pemberian prioritas kpd badan usaha yg orientasi usahanya bagi kepentingan bersama/masyarakat banyak - Pemberian kesempatan bagi badan hukum/ perkumpulan ttt yg berperan penting dlm perekonomian negara & kehidupan sosial-keagamaan utk mempunyai hak milik
	Pemarginalan kelompok yg kuat secara ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> - Pengurangan tanah petani kaya dan tuan tanah sampai batas maksimum yg ditentukan - Pengambilalihan tanah yg pemiliknya tdk mampu mengusahakan secara intensif

Sumber : Peraturan Perundang-undangan terkait periode 1960-1966

Pada periode 1967-sekarang, kepentingan untuk memberikan tanah kepada setiap orang yang dapat menggunakannya bagi pengembangan kegiatan usaha dan peningkatan produksi memerlukan dukungan hukum pertanahan yang memberikan kesempatan yang sama kepada siapapun dan sekaligus menseleksi kemampuannya mewujudkan kepentingan tersebut melalui persyaratan

yang ditetapkan. Hukum pertanahan yang demikian hanya dapat diwujudkan jika ketentuan-ketentuannya dijabarkan dari nilai sosial patembayan yaitu individualistik, universalistik, dan pencapaian prestasi. Hukum pertanahan yang berkaitan dengan struktur penguasaan dan pemilikan tanah lebih mencerminkan nilai sosial patembayan yang ringkasannya tersaji dalam Tabel 3.

Tabel 3
Nilai Sosial Patembayan, Asas-Asas dan Ketentuan Hukum
Periode 1967-sekarang

NILAI SOSIAL	ASAS-ASAS	KETENTUAN HUKUM
INDIVIDUALISTIK	Liberalisasi penguasaan & pemilikan tanah	<ul style="list-style-type: none"> - Pengurangan secara bertahap campur tangan negara & menyerahkan kpd warga masyarakat: a. Pembayaran ganti rugi <i>landreform</i> yg blm selesai diseahkan kpd bekas pemilik & penerima tanah (Perat. Dirjen Agraria 4/1967 + Permendagri 15/74 + Kep. Kpl BPN 4/92); b. izin pemindahan lebih ditekankan pada pertimbangan politis-ekonomis daripada yuridis, bahkan utk HM, HGB, H.Pakai pekarangan tdk diperlukan izin (Permendagri 59/70, Permennag 3/97 & 9/99) - Diperbolehkannya tanah kelebihan dan <i>absentee</i> utk tetap dimiliki dg Hak Pakai/HGU (Permendagri 15/1974) - Diperbolehkannya pensiunan PNS/ABRI utk tetap terus memiliki tanah <i>absentee</i> (PP 4/1977)
	Pemaksimalan kepentingan individu pemilik tanah	<ul style="list-style-type: none"> - Pembolehan Pengembang & Perusahaan Kawasan Industri mengkomoditikan tanah melalui pola penjualan langsung kpd pengguna (Permendagri 5/74 jo. 3/87) atau <i>pra-project selling</i> kpd investor (Permendagri 5/74 jo. Kepmenpera 11/94 & 9/95) - Perubahan fungsi HPL (Permendagri 5/74 jo. 1/77) & Hak Pakai Utk Selama Digunakan (SE Kepala BPN tgl 18-10-1991 & 9-1-1991) dari semula utk pelayanan publik mjd sarana keuntungan ekonomis pemiliknya
INDIVIDUALISTIK	Liberalisasi penguasaan & pemilikan tanah	<ul style="list-style-type: none"> - Pengurangan secara bertahap campur tangan negara & menyerahkan kpd warga masyarakat: a. Pembayaran ganti rugi <i>landreform</i> yg blm selesai diserahkan kpd bekas pemilik & penerima tanah (Perat. Dirjen Agraria 4/1967 + Permendagri 15/74 + Kep. Kpl BPN 4/92); b. izin pemindahan lebih ditekankan pada pertimbangan politis-ekonomis daripada yuridis, bahkan utk HM, HGB, H.Pakai pekarangan tdk diperlukan izin (Permendagri 59/70, Permennag 3/97 & 9/99) - Diperbolehkannya tanah kelebihan dan <i>absentee</i> utk tetap dimiliki dg Hak Pakai/HGU (Permendagri 15/1974) - Diperbolehkannya pensiunan PNS/ABRI utk tetap terus memiliki tanah <i>absentee</i> (PP 4/1977)
	Pemaksimalan kepentingan individu pemilik tanah	<ul style="list-style-type: none"> - Pembolehan Pengembang & Perusahaan Kawasan Industri mengkomoditikan tanah melalui pola penjualan langsung kpd pengguna (Permendagri 5/74 jo. 3/87) atau <i>pra-project selling</i> kpd investor (Permendagri 5/74 jo. Kepmenpera 11/94 & 9/95) - Perubahan fungsi HPL (Permendagri 5/74 jo. 1/77) & Hak Pakai Utk Selama Digunakan (SE Kepala BPN tgl 18-10-1991 & 9-1-1991) dari semula utk pelayanan publik mjd sarana keuntungan ekonomis pemiliknya

NILAI SOSIAL	ASAS-ASAS	KETENTUAN HUKUM
INDIVIDUALISTIK	Liberalisasi penguasaan & pemilikan tanah	<ul style="list-style-type: none"> Pengurangan secara bertahap campur tangan negara & menyerahkan kpd warga masyarakat: a. Pembayaran ganti rugi <i>landreform</i> yg blm selesai diserahkan kpd bekas pemilik & penerima tanah (Perat. Dirjen Agraria 4/1967 + Permendagri 15/74 + Kep. Kpl BPN 4/92); b. izin pemindahan lebih ditekankan pada pertimbangan politis-ekonomis daripada yuridis, bahkan utk HM, HGB, H.Pakai pekarangan an tdk diperlukan izin (Permendagri 59/70, Permennag 3/97 & 9/99) Diperbolehkannya tanah kelebihan dan <i>absentee</i> utk tetap dimiliki dg Hak Pakai/HGU (Permendagri 15/1974) Diperbolehkannya pensiunan PNS/ABRI utk tetap terus memiliki tanah <i>absentee</i> (PP 4/1977)
	Pemaksimalan kepentingan individu pemilik tanah	<ul style="list-style-type: none"> Pembolehan Pengembang & Perusahaan Kawasan Industri mengkomoditikan tanah melalui pola penjualan langsung kpd pengguna (Permendagri 5/74 jo. 3/87) atau <i>pra-project selling</i> kpd investor (Permendagri 5/74 jo. Kepmenpera 11/94 & 9/95) Perubahan fungsi HPL (Permendagri 5/74 jo.1/77)& Hak Pakai Utk Selama Digunakan (SE Kepala BPN tgl 18-10-1991 & 9-1-1991) dari semula utk pelayanan publik mjd sarana keuntungan ekonomis pemiliknya
UNIVERSALISTIK	Persamaan kesempatan bagi setiap badan hukum untuk mempunyai tanah bagi penyelenggaraan usaha	<ul style="list-style-type: none"> Pelemahan ketentuan yg memberi perlakuan khusus seperti penempatan <i>landreform</i> sbg tugas rutin (Keppres 55/80) dan penghapusan ketentuan yg memarjinalkan peranan perusahaan swasta (SKB Mendagri & Mentan 8/69-2/69) Perusahaan swasta nasional dan asing, perusahaan negara, dan koperasi dapat melakukan usaha pembangunan perumahan, kawasan industri, & perkebunan (Permendagri 5/74 & 2/84, Keppres 53/89 & 41/96, PP 17/1992, UU No.1/67) Membangun usaha patungan antara pelaku usaha yg lemah dg yg kuat seperti Perseroan Terbatas dg koperasi di bidang perkebunan (SKB Mendagri, Mentan & Menkeh No. 39/82-70/82-M.01/82) atau perusahaan bermodal asing dg nasional di bidang perkebunan dg ketentuan <i>hak pemilikan yuridis</i> tanahnya di tangan perusahaan bermodal nasional dan <i>hak pemilikan ekonomisnya</i> di tangan usaha patungan (Keppres 23/80)
	Persamaan bagi setiap orang untuk memohon hak tertentu atas tanah yang langsung dikuasai negara	<ul style="list-style-type: none"> Permohonan hak tertentu atas tanah yang dikuasai langsung negara dapat diajukan oleh siapapun dg syarat memenuhi prosedur dan biaya dan membayar uang pemasukan/pajak perolehan tanah (Permendagri 5/73 & Permennag 9/99) Penempatan tanah timbul sbg tanah yg dikuasai negara dan dpt dimohon oleh siapapun dg syarat-syarat di atas (SE Mennag tgl 9-5-1996)

NILAI SOSIAL	ASAS-ASAS	KETENTUAN HUKUM
PENCAPAIAN PRESTASI	Pengembangan usaha bidang pertanian dalam skala besar	<ul style="list-style-type: none"> Kewajiban pelaku usaha berbentuk badan hukum (Permendagri 5/1974) terutama perseroan terbatas (SE Dirjen Agraria tgl 1-6-1978 & SKB Mendagri-Mentan-Menkeh No.39/82-70/82-M.01/82) Persyaratan modal usaha minimal : bagi penanam modal asing US\$ 2 juta (Inst.Presidium Kabinet No. 6/67 & PP 17/1992), bagi Perseroan Terbatas tbk Rp 3 Milyar (UU No.5/95), bagi perusahaan pengembang Rp 50 juta utk penanam modal dalam negeri dan US\$ 1 juta bagi asing (SK BKPM 28/74) Persyaratan kebutuhan tanah yg luas : minimal utk perumahan dan kawasan industri 10 ha. (SK BKPM 28/74 & Keppres 98/93) & bagi perkebunan 25 ha. (PP 40/96), sedang maksimal sesuai dg kebutuhan nyata yg kemudian ditegaskan : 4.000 bagi perumahan, 400 kawasan industri, dan 100.000 ha bagi perkebunan (Permendagri 5/74 & 3/87, Permennag 2/99)
	Pemanfaatan tanah secara optimal	<ul style="list-style-type: none"> Kewajiban menggunakan tanah secara layak yaitu sesuai dg tujuan shg menghasilkan unit rumah dlm jumlah tertentu (SK BKPM 28/74) dan Kawasan Industri Siap Bangun dalam luas 20% / 20 ha atau sesuai dg pedoman teknis perusahaan perkebunan (Keppres 23/80 & 34/92) dg jatuhnya sanksi berupa pembatalan hak atas tanah atau pembatalan perjanjian dasar usaha patungan oleh pemerintah (Kepmendagri 268/82, PP 36/98, Keppres 23/80) Kewajiban mengusahakan tanah secara intensif melalui program pencetakan sawah baik sukarela maupun wajib (Keppres 54/80) dan pengaktifan pelaksanaan perjanjian bagi hasil tanah pertanian utk mendorong peningkatan produksi pangan (Inpres 13/80 & SKB Mendagri-Mentan No.211/80 - 714/80)

Sumber : Peraturan Perundangan terkait selama periode 1967-sekarang

2. Kelompok Yang Diuntungkan Dari Pilihan Nilai Sosial

Perubahan pilihan kepentingan dan nilai sosial dalam hukum pertanahan pada dua periode yang berbeda tersebut mempunyai implikasi terhadap kelompok masyarakat yang diuntungkan. Hukum pertanahan pada periode 1960-1966 cenderung lebih menguntungkan kelompok masyarakat mayoritas yang secara sosial ekonomi lemah dan

pada hukum pertanahan periode sebelumnya kurang mendapatkan perhatian dan akses memiliki tanah sehingga dengan demikian dapat dinyatakan bahwa hukum pertanahan periode ini lebih mendorong terciptanya keadilan komutatif dan keadilan korektif. Rincian kelompok masyarakat mayoritas yang diuntungkan dan ketentuan yang mengandung bentuk-bentuk keuntungan yang diberikan tercantum dalam Tabel 4.

Tabel 4**Kelompok Masyarakat yang Diuntungkan, Bentuk Keuntungan dan Ketentuan yang Mengaturinya Periode 1960-1966**

KELOMPOK MASYARAKAT	BENTUK KEUNTUNGAN	SUBSTANSI KETENTUAN
Petani tak bertanah/ bertanah sempit penerima tanah redistribusi	Keringanan harga tanah dan pembayarannya	<ul style="list-style-type: none"> - Harga tanah yg dibayar sama dg ganti rugi yg diterima oleh bekas pemilik yg cenderung rendah dg (Ps 15 PP 224/61 & SE MPA no.40/9/3-1962): <ul style="list-style-type: none"> ▪ Harga ditentukan atas dasar rata-rata hasil bersih per. ha. selama 5 tahun terakhir ▪ Pemberlakuan sistem degresif = semakin luas tanah yg diambil semakin rendah ganti rugi yg dibayar dan semakin ringan harga tanah yang dibayar petani penerima - Adanya pilihan cara pembayaran = dibayar lunas atau diangsur selama 15 tahun (Ps 15 PP 224/1961)
	Percepatan Pemberian Hak Milik	<ul style="list-style-type: none"> - Pengurangan waktu Izin Mengerjakan tanah dari semula 2 tahun menjadi 1 tahun (Ins. MPA no.2050/PLPA/1962)
Petani penggarap tanah pertanian	Jaminan diperoleh & dikuasainya tanah garapan	<ul style="list-style-type: none"> - Jangka waktu perjanjian bagi hasil 3 tahun bagi tanah sawah dan 5 tahun bagi tanah kering (Ps 4 UU 2/1960) - Penempatan camat sbg wakil pemilik atas dasar ketentuan UU utk menyerahkan tanah kpd penggarap jika pemilik tdk bersedia membagi hasilkan (Ps 14 UU 2/1960)
	Jaminan menerima bagian hasil yg proporsional dan bahkan menguntungkan	<ul style="list-style-type: none"> - Biaya produksi ditanggung bersama (Ps 1d UU 2/60) - Bagian hasil 1:1 utk padi/2:1 utk palawija/60% jika pemilik melanggar ketentuan bagian hasil (PMPA 4/64 + KepMenMuda Agr 322/1960)
Buruh tani/petani pekerja tetap di perusahaan kebun besar	Jaminan mendapatkan bagian keuntungan perusahaan	Pekerja diberi hak memiliki saham perusahaan sebesar 25% dg ketentuan : pembayaran harga saham diangsur dari keuntungan yg diterima (Ps 2 PMPA 11/1962 +Ps 1 PMPA 2/62)
Warga yg menduduki tanah perkebunan	Jaminan penguatan status hak atas tanah yg diduduki	Pengeluaran tanah yg diduduki rakyat dari areal perkebunan dan diberikan kepada warga yg men duduki (UU 51/60 jo. SE MPA 9/2/4-1962)
Koperasi	Pemberian prioritas menjalankan kegiatan usaha per tani skala besar, menengah-kecil	<ul style="list-style-type: none"> - Penempatan koperasi sbg penerima tanah redistribusi jika ditanami tanaman keras + tdk habis dibagi kpd perorangan dg luas maksimum 5 ha (Ps 12 (2) PP 224/61) - Penempatan koperasi sbg petani penggarap tanah pertanian jika pemilik tdk mengerjakan & tdk membagihasilkan (KepMenMuda Agr 322 /Ka/1960) - Penempatan koperasi sbg pelaku utama usaha perkebunan berskala besar (PMPA 11/1962)

Sumber : Peraturan Perundang-undangan terkait selama periode 1960-1966

Pada periode 1967-sekarang, hukum pertanahan cenderung menguntungkan kelompok masyarakat yang mampu menguasai dan memanfaatkan tanah bagi pengembangan usaha dan peningkatan produksi sehingga dapat dinyatakan bahwa hukum per-

tanahan pada periode ini lebih mendorong terciptanya keadilan distributif. Rincian kelompok masyarakat mayoritas yang diuntungkan dan ketentuan yang mengandung bentuk-bentuk keuntungan yang diberikan tercantum dalam Tabel 5.

Tabel 5**Kelompok Masyarakat yg Diuntungkan, Bentuk Keuntungan dan Ketentuan yg Mengaturinya Periode 1967-sekarang**

KELOMPOK MASYARAKAT	BENTUK KEUNTUNGAN	SUBSTANSI KETENTUAN
Perusahaan Swasta berbentuk Perseroan Terbatas	Jaminan ketersediaan tanah bagi tempat kegiatan usaha	<ul style="list-style-type: none"> - Keharusan Pemda mencadangkan tanah yg di-perlukan perusahaan jika luasnya di atas 10 ha. (Permendagri 5/74, 2/84, 3/87 & Perat.Kpl BPN 3/1992) - Penunjukan letak lokasi tanah melalui pemberian izin lokasi (Permendagri 5/74 & Permennag 2/93)
	Jaminan kemudahan & kelancaran perolehan tanah	<ul style="list-style-type: none"> - Penyediaan beberapa cara memperoleh tanah sbg pilihan, yaitu : <ul style="list-style-type: none"> • Melalui perantara pemerintah yaitu pemberian <i>kesempatan yg sama</i> kpd swasta menggunakan pencabutan hak & pembebasan tanah termasuk penempatan kegiatannya sbg keadaan mendesak atau tdk dpt ditunda berdasarkan anggapan (Ps 4 Inpres 9/1973 + Permendagri 2/1976) • Cara langsung dg pemilik tanah melalui pel. pasan hak atau pembelian tanah baik yg status haknya dpt dimiliki oleh perusahaan maupun status haknya tdk dpt dimiliki dg syarat diikuti permohonan perubahan hak yg sesuai (Kep.Kpl BPN 18/ 89 + Kepmennag 21/94 + Ps 93 & 95 Permennag 9/1999) - Penyediaan instrumen pendorong kelancaran perolehan tanah : (1) Panitia pembebasan yg partisan thd kepentingan swasta/wakil swasta spt penentu besarnya ganti rugi & mempertahankannya meski ditolak oleh pemilik serta biaya operasionalnya diberi oleh swasta (Ps 3 b + Ps 6 Permendagri 15/75 + SE Dirjen Agr Btu.1 /581/1/78); (2) Adanya Tim Pengawasan & Pengendalian Pembebasan Tanah Swasta utk membantu kelancaran perolehan tanah (SE Kpl BPN 580-2-5568 -1990); (3) pemberian monopoli kpd swasta pemegang izin lokasi utk membeli tanah yg tercantum dlm izin dg melarang PPAT dan Kantor Pertanahan membuat akte perolehan, memberikan hak & mendaftarkan haknya (SE Kpl BPN 580-2-3071-1991); (4) Penggunaan cara persuasif dg melakukan konsultasi dg masyarakat sbml Pemda memberi izin lokasi (Ps 8 Permennag 2/1998)

	Jaminan ketersediaan tanah bagi tempat kegiatan usaha	<ul style="list-style-type: none"> - Keharusan Pemda mencadangkan tanah yg diperlukan perusahaan jika luasnya di atas 10 ha. (Permendagri 5/74, 2/84, 3/87 & Perat.Kpl BPN 3/1992) - Penunjukan letak lokasi tanah melalui pemberian izin lokasi (Permendagri 5/74 & Permennag 2/93)
	Jaminan percepatan pemberian hak atas tanah	<ul style="list-style-type: none"> - Perubahan jangka waktu penyelesaian pemberian hak dari semula sampai mencapai 6 bulan menjadi maksimal 1 bulan (Permendagri 12/84 + 3/87, Kep.Kpl BPN 18/89, Permennag 2/93 + Kepmennag 21/94) - Adanya pendelegasian pemberian hak kpd Pemda, termasuk "one stop service" (idem + Permennag 3/99)
	Jaminan pemberian perpanjangan & pembaharuan	Pemberian kesempatan mengajukan permohonannya bersamaan dg permohonan hak pertama kali dan begitu juga pemberian perpanjangan & pembaharuan (PP 40/93 + PP 40/96)
	Jaminan tiadanya konflik tanah dg masyarakat hukum adat	<ul style="list-style-type: none"> - Penafikan thd keberadaan hak ulayat dari masyarakat hukum adat melalui undang-undang sektoral (UU 5/1967) - Pengeluaran tanah yg diberikan perusahaan dari wilayah hak ulayat (Permenang 5/99)
	Jaminan tdk segera dibatalkan haknya meski ada pe nelantaran	<ul style="list-style-type: none"> - Mekanisme pembinaan utk mendorong pemanfaatan tanah dengan jangka waktu 6-10 tahun yg kemudian dirubah menjadi 4 tahun (Kepmendagri 268/82 + PP 36/98) - Pemberi kesempatan untuk dikerjasamakan dg warga masyarakat agar tidak terkena pembinaan (Permenang 3/98)
	Dukungan keberlangsungan kegiatan usaha melalui perluasan konsumen potensial	Pemberian kemudahan bagi WNA utk membeli properti (tanah+rumah) dari perusahaan pengembang dg merubah syarat : semula harus berdomisili mjd cukup berada di Indonesia (izin singgah/ kunjungan) & memberi manfaat bagi pembangunan spt membeli properti (PP 41/1996)
Pemerintah	Dukungan tetap diperolehnya hasil usaha meski tdk mengurus sendiri	Pembolehan mengkontrak-manajemenkan (perjanjian pengusahaan tanah) tanah yg tdk diusahakan sendiri kpd perusahaan lain baik bermodal nasional maupun asing (Keppres 23/80+Ps 12 PP 40/96)
	Jaminan kemudahan & percepatan perolehan tanah yg diperlukan utk pembangunan in-frastruktur yg mendukung pembangunan ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> - Penggunaan lembaga pencabutan hak dg kemungkinan menempatkan pembangunan sbg kegiatan yg tdk dapat ditunda atau mendesak (Kepmendagri 5/72 + Ps 4 b Inpres 9/73) - Penciptaan lembaga pembebasan tanah/pengadaan tanah untuk lebih mempercepat perolehan tanah dg ketentuan : (1) Panitia pembebasan yg partisan thd kepentingan swasta/swasta spt penentu besarnya ganti rugi & mempertahankannya meski ditolak oleh pemilik serta biaya operasionalnya diberi oleh swasta (Ps 3 b + Ps 6 Permendagri 15/75 + SE Dirjen Agr Btu.1 /581/1/78); (2) Penggunaan musyawarah parsial (perkelompok) atau perwakilan utk mempercepat kesepakatan; (3) Pembatasan waktu bermusyawarah : 90 hari & digunakan konsinyasi (penitipan ganti rugi di Pengadilan) meski blm ada kesepakatan. - Penempatan kegiatan pembangunan oleh pemerintah sbg kepentingan umum dg definisi yg berubah-ubah : semula luas kemudian dipersempit dan diperluas lagi (Inpres 9/73, Keppres 55/93, Perpres 36/2005)

Sumber : Peraturan perundang-undangan terkait periode 1967-sekarang

E. Kesimpulan

UUPA, dilihat dari kandungan nilai sosialnya, dikategorisasikan sebagai "hukum prismatik" karena telah menjadikan nilai sosial tradisional dan modern secara bersamaan sebagai dasar menetapkan prinsip-prinsipnya. Sebagai hukum prismatik, UUPA telah mengakomodasi kemajemukan masyarakat Indonesia dengan menempatkan nilai-nilai sosial yang dihayati oleh masing-masing kelompok masyarakat yang berbeda sebagai dasar prinsip-prinsipnya. Tujuannya adalah agar kemakmuran dari semua kelompok masyarakat yang berbeda-beda sebagai kepentingan yang menjadi tujuan UUPA dapat sama-sama diwujudkan.

Namun dalam perkembangannya di 2 (dua) periode yang berbeda yaitu 1960-1966 dan 1967- sekarang, hukum pertanahan yang menjadi peraturan pelaksanaan UUPA cenderung diarahkan pada pilihan kepentingan tertentu sebagai tujuan dan nilai-nilai sosial tertentu yang berbeda di kedua periode tersebut dengan mengabaikan kemajemukan masyarakat Indonesia. Perubahan kepentingan dan nilai sosial tersebut disebabkan oleh penempatan hukum pertanahan sebagai instrumen dari kebijakan pembangunan ekonomi yang dalam 2 (dua) periode tersebut mengalami perubahan orientasinya. Pada periode 1960-1966, pemerintahan Orde Lama menetapkan pemerataan sebagai pilihan orientasinya dengan konsekuensi hukum pertanahan diarahkan untuk mengatur dan mewujudkan pembagian tanah kepada sebanyak mungkin warga masyarakat dengan dukungan nilai sosial tradisional yaitu kolektif, partikularistik, dan askriptif sebagai pilihan untuk membangun sikap dan

perilaku yang berpihak pada kepentingan kelompok mayoritas yang lemah secara ekonomi. Pada periode berikutnya yaitu 1967-sekarang, pemerintahan Orde Baru dan era reformasi menetapkan pertumbuhan ekonomi sebagai pilihan orientasinya dengan konsekuensi hukum pertanahan diarahkan untuk mengatur dan mewujudkan penyediaan dan pemberian tanah kepada siapapun dengan syarat mampu menggunakan dan memanfaatkan tanah yang secara potensial dapat memberikan kontribusi terhadap peningkatan produksi. Untuk itu, nilai sosial modern yaitu individualistik, universalistik, dan pencapaian prestasi menjadi pilihan dasar membangun hukum pertanahan dalam kerangka membangun sikap dan perilaku yang memberikan kesempatan kepada setiap orang memperoleh tanah dengan syarat berpotensi meningkatkan produksi.

Perubahan pilihan kepentingan dan nilai sosial dari hukum pertanahan di kedua periode tersebut di atas berimplikasi pada terjadinya perubahan kelompok masyarakat yang berpotensi diuntungkan. Hukum pertanahan pada periode 1960-1966 berpotensi lebih menguntungkan kelompok mayoritas yang secara sosial ekonomi lemah yang pada periode sebelumnya kurang mendapatkan perhatian sehingga hukum pertanahan pada periode ini lebih mengutamakan terciptanya keadilan komutatif dan keadilan korektif. Sebaliknya hukum pertanahan pada periode 1967-sekarang berpotensi lebih menguntungkan kelompok masyarakat yang mampu berprestasi dalam peningkatan produksi sehingga lebih mengutamakan terciptanya keadilan distributif.

DAFTAR PUSTAKA

- Babbie, Earl, 1986, *The Practice of Social Research*, Wadsworth Publishing Co. California.
- Bates, Robert, 1988, *Governments and Agricultural Markets in Africa*, in Robert Bates : *Toward A Political Economy of Development*, University of California Press, Berkley, Los Angeles.
- Beirne, Piers and Richard Quinney, 1982, *Editors 'Introduction*, in Piers Beirne and Richard Quinney : *Marxism and Law*, John Wiley and Sons, New York.
- Boeke, JH., 1983, *Prakapitalisme di Asia*, Sinar Harapan, Jakarta
- Budiman, Arief, 1991, *Negara dan Pembangunan : Studi Tentang Indonesia dan Korea Selatan*, Yayasan Padi dan Kapas.
- Crough, Harold, 1986, *Patrimonialism and Military Rule in Indonesia*, dalam Atul Kohli *The state and Development in the Third Wrld.*, Princeton University Press, New Jersey
- Dick, HW, 2002, *Munculnya Ekonomi Nasional : Tahun 1808 - 1990'an*, dalam Lindblad, J.Thomas : *Fondasi Historis Ekonomi Indonesia*, Kerjasama Pusat Studi Sosial Asia Tenggara UGM-Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Djiwandono, J. Soedjati, 1991, *Pembangunan Politik, ABRI, dan Demokrasi di Indonesia*, dalam *Jurnal Ilmu Politik*, Nomor 8.
- Evan, William M., 1990, *Social Structure and Law*, SAGE Publication Inc., California
- Hoogvelt, Ankie MM., 1985, *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Johnson, Doyle Paul, 1986, *Teori Sosiologi Klasik dan Modern*, Jilid I PT Gramedia, Jakarta.
- King, Dwight Y., 1982, *Modeling Contemporary Indonesian Politics*, tidak diterbitkan.
- _____, 1989, *Penelitian Empiris dan Pendekatan Ekonomi Politik*, dalam *Prisma*, Nomor 3.
- Krippendorff, Claus, 1991, *Analisis Isi*, Rajawali Pers, Jakarta
- Kusumah, Mulyana W., 1995, *Instrumentasi Hukum dan Reformasi Politik*, dalam *Majalah Prisma*, Nomor 7, bulan Juli.
- MacIver, RM., 1954, *Society : Its Structure and Changes*, dalam *Seigman, Edwin RA., dan Johnson, Alvin, Encyclopaedia of the Social Sciences*, Volume VII-VIII, the Macmillan Company, New York.
- Mahfud MD, Moh., 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, penerbit LP3ES, Jakarta.
- Maine, Henry, 1917, *From Status To Contract*, dalam Aubert, Vilhelm, 1975, *Sociology of Law*, Penguin Education, Englad
- Mas'oed, Mohtar, 1989, *Ekonomi dan Struktur Politik, Orde Baru 1966-1971*, LP3ES, Jakarta.
- Mertokusumo, RM Sudikno, 2004, *Pememuan Hukum : Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta,
- Mubyarto, 1997, *Ekonomi Rakyat, Program IDT dan Demokrasi Ekonomi Indonesia*, Aditya Media, Yogyakarta.
- Murtopo, Ali, 1972, *The Acceleration and Modernization of 25 Years' Development*, Yayasan Proklamasi -CSIS, Jakarta.
- Nasution, S, 1992, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, Penerbit Tarsito, Bandung.
- Pound, Roscoe, 1934, *Law And The Science of Law in Recent Theories*, dalam *Yale Law Journal*, Volume XLIII, No. 4, February.
- Rahardjo, Dawam, 1988, *Esei-Esei Ekonomi-Politik*, LP3ES, Jakarta
- Rahardjo, Satjipto, 1982, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung.
- _____, 2004, *Hukum Progresif : Penjelajahan Suatu Gagasan*, dalam *Majalah Newsletter, Kajian Hukum Ekonomi dan Bisnis*, Nomor 59, Desember.
- Renner, Karl, 1949, *The Development of Capitalist Property and the Legal Institutions Complementary to the Property Norm*, dalam Aubert, Vilhelm, 1975, *Sociology of Law*, Penguin Education, England.
- Riggs, Fred W., 1964, *Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society*, Houghton Mifflin Company, Boston.
- Scott, James C., 2002, *Penyederhaan-Penyederhaan Negara : Sejumlah Penerapan Untuk Asia Tenggara*, dalam *Majalah Wacana : Mencari Format Negara Baru*, Edisi 10 Tahun III.
- Seidman, Robert B, 1972, *Law and Development : A. General Model*, in *Law and Society Review*, February.
- Shaw, Bill dan Wolfe, Art, 1991, *The Structure of Legal Environment : Law, Ethics, and Business*, PWS-KENT Publishing Company, Boston.
- Sumardjono, Maria SW, 1995, *Membaca dan Memahami Undang-Undang*, Surat Kabar Kompas, tanggal 26 Mei,
- _____, 2001, *Kebijakan Pertanahan : Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta.
- Susanto, Astrid S., 1985, *Pengantar Sosiologi dan Perubahan Sosial*, Binacipta, Jakarta.
- Trubek, David M., 1972, *Toward a Social Theory of Law : An Essay on the Study of Law and Development*, in *The Yale Law Journal*, Volume 82, No. 1, November.